

УДК 342.5:351.74:340.12

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.67>**Ю. О. Загуменна**

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та історії держави та права;
Харківський національний університет внутрішніх справ
ORCID ID: 0000-0003-0617-8363

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ДИСКУРС

Статтю присвячено розкриттю актуального співвідношення та взаємодії між феноменами парламентаризму та національної безпеки в сучасному правовому дискурсі, зважаючи на наявні політико-правові тренди розвитку як парламентських інституцій, так і безпекових механізмів. З'ясовано недоліки традиційних концепцій взаємодії між парламентаризмом та національною безпекою. Обґрунтовано необхідність застосування ширшого теоретико-правового підходу до осмислення цієї проблеми, ґрунтованого на інноваційних концептах парламентаризму та національної безпеки. Показано, що роль парламенту у безпековій сфері є незамінною для підтримання демократичних цінностей, забезпечення підзвітності та балансування потреб національної безпеки з індивідуальними правами особи. Створюване парламентом безпекове законодавство та безпекові інституції, реалізація сильного парламентського контролю над ними, формування оборонного бюджету та контролю за його реалізацією, розширення міжнародно-правових механізмів національної безпеки є усталеними каналами створення демократичної, прозорої, адаптивної й ефективної системи національної безпеки. Обґрунтовано, що створення та підтримання спроможності парламентської інституції, яка відповідає вимогам демократії, є одним з найважливіших завдань, що стоять перед кожною сучасною державою. Доведено, що за сучасних умов роль парламентів у забезпеченні національної безпеки об'єктивно зростає і вже не може бути зведена ані до створення законодавства, ані до здійснення парламентського контролю у сфері безпеки, ані до реалізації екстраординарних безпекових повноважень парламенту в умовах воєнного стану. Йдеться передусім не стільки про розподіл влади у безпековій сфері, скільки про налагодження спільних алгоритмів її забезпечення перед лицем численних викликів і загроз як зовнішнього, так і внутрішнього характеру. Тому суб'єктність парламенту та роль парламентаризму загалом потребують глибокого концептуального переосмислення з урахуванням наявних завдань у безпековій сфері, а також у зв'язку з пошуками алгоритмів вироблення і реалізації єдиної безпекової політики держави, яка була б незалежною від мінливих констеляцій політичних сил усередині парламенту та забезпечувала б континуїтет національних інтересів і безпекових пріоритетів у сучасних умовах та в майбутньому.

Ключові слова: парламент, парламентаризм, розподіл влади, національна безпека, безпекове законодавство, безпекова політика, парламентські процедури, парламентський контроль.

Постановка проблеми. Парламентаризм та національна безпека є двома об'єктивно співвідносними категоріями, які чи не найчастіше вживаються нині в контексті актуального державно-правового розвитку, позначаючи домінантність людських потреб у представництві, підзвітності і відповідальності публічної

влади (парламентаризм) та в захищеності їх життєвого світу в межах людського соціуму (національна безпека). Парламенти протягом тривалого часу залишалися поза увагою при аналізі проблем національної безпеки, сфера якої вважалася традиційною прерогативою виконавчої влади. Більше того, якщо парламен-

таризмові загалом властиве обговорення проблем, то проблеми національної безпеки, як видається, чи не найменшою мірою підлягають відкритому обговоренню з огляду на режими секретності, державної таємниці, специфіку роботи спецслужб та інших інструментів забезпечення національної безпеки в сучасній державі. Відтак, парламентаризм ніби «виключався» з політичного та правового дискурсів про національну безпеку, а остання вважалася винятковою галуззю докладання зусиль з боку глави держави як гаранта цієї безпеки та виконавчої влади як головного інструменту проведення безпекової політики в життя. Піднесення ролі парламентів у сучасних демократичних країнах разом із загостренням безпекових проблем змушують переосмислити усталені підходи до осмислення співвідношення і взаємодії парламентаризму та національної безпеки, враховуючи домінування теоретико-правового і теоретико-державознавчого підходів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Стан дослідженості проблеми загалом можна охарактеризувати як недостатній, саме якщо розглядати його в теоретико-правовому та теоретико-державознавчому аспектах. Більшою мірою ці питання досліджені на рівні конституційного, адміністративного та частково – порівняльного конституційного права. У теоретико-правовому вимірі дослідження ролі парламентів у сфері політики безпеки є відносно новою галуззю, що лише формується. Ця «молодість» також проявляється як у вузькому наборі методів, які наразі застосовуються, так і в переважаючому аналізі ролі парламенту в окремій країні, або в порівнянні невеликої кількості країн щодо сфери національної безпеки.

Наразі роль парламентів у сфері національної безпеки залишається слабо вивченою. Цей брак знань певною мірою дивує. Адже, з точки зору правової доктрини, однією з головних функцій парламентів є не лише контроль виконавчої влади, а й сприяння публічним дебатам перед ухваленням рішень. Тож парламентська участь так чи інакше кидає своєрідний виклик багатьом традиційним при-

пущенням про політику безпеки як сферу, що характеризується секретністю та єдиним національним інтересом.

Досі більшість традиційних досліджень у галузі «парламентаризм та національна безпека» концентрувалися, по-перше, на висвітленні обмежувальної ролі парламентів у сфері національної безпеки по відношенню до виконавчої влади (контроль за її діяльністю у секторі національної безпеки і оборони), по-друге, на елементах забезпечення розумної відкритості безпекової політики контролю громадськості через канали парламентського представництва, а також, по-третє, з точки зору законодавчого забезпечення ефективності безпекової політики, що здійснювалося органом законодавчої влади. Саме з таких позицій виконання дослідження українських учених В. Антонова, Л. Баликіної-Галанець, Ю. Барабаша, А. Безкровного, В. Богущького, О. Дзьобаня, А. Ковальчука, І. Косач, В. Костицького, Ю. Лисенко, В. Маргасової, О. Руденко, Г. Ситника, В. Смолянюка, Н. Степаненко, В. Столбового, А. Француза, З. Чубко та ін. У зарубіжній науці подібні дослідження проводилися такими вченими, як С. Дітеріх (Dieterich S.), Г. Гуммель (Hummel H.), С. Маршалл (Marschall S.), М.С. Фіш (Fish M.S.), М. Креніг (Kroenig M.), Л.Л. Фоулер (Fowler L.L.), Г. Хегеманн (Hegemann H.), В.Дж. Хойелл (Howell W.G.), Дж.К. Півгауз (Pevehouse J.C.), П. Лагасце (Lagassé P.), П.А. Мелло (Mello P.A.), К. Лорд (Lord C.), Т. МакКормак (McCormack T.), С. Мартін (Martin S.), Т. Саальфельд (Saalfeld T.), К.В. Стрьом (Strøm K.W.), С. Октай (Oktay S.), І. Естердаль (Österdahl I.), Ф. Остерманн (Ostermann F.), Д. Петерс (Peters D.), В. Вагнер (Wagner W.), Т. Рауніо (Raunio T.), Я. Рейкерс (Reykers Y.), Д. Фонк (Fonck D.), М. Ріддервольд (Riddervold M.), Дж. Розен (Rosén G.), К. Раубе (Raube K.), М. Рассел (Russell M.), П. Коулі (Cowley P.), Д. Шаде (Schade D.), Дж. Стронг (Strong J.) та ін. Проте ці позиції не охоплюють всіх сучасних аспектів взаємовпливу парламентаризму та національної безпеки, зокрема не враховують зворотній вплив безпекових процесів та трендів на розвиток парламентаризму.

Мета статті полягає в розкритті актуального співвідношення та взаємодії між феноменами парламентаризму та націо-

нальної безпеки в сучасному правовому дискурсі, зважаючи на наявні політико-правові тренди розвитку як парламентських інституцій, так і безпекових механізмів.

Виклад основного матеріалу. Діалектика співвідношення та взаємозв'язку між парламентаризмом та національною безпекою не може бути адекватно осмислена зі статичних теоретико-правових позицій. Обидва згадані державно-правові явища перебувають у розвитку, в динаміці, набувають нових рис і характеристик у стрімко змінюваному світі в контексті триваючих політико-правових процесів. Так, остаточне формування парламентаризму та національної безпеки як правових явищ слід віднести до періоду XVIII-XIX ст.ст., упродовж яких впливи парламентів на безпекові явища відзначалися як значними періодами невідзначеності у розподілі повноважень між законодавчою та виконавчою владами, так і кроками вперед і відступами (коливання між поширеннями та обмеженнями парламентської прерогативи, появою феномену «воєнних повноважень» (*war powers*) парламенту [1] та їх обмеженням, зміцненням і послабленням підконтрольності урядів у безпековій сфері тощо). Так, завдяки концептуалізації феномену «національної безпеки» у правовій системі та в системі державного управління, національна безпека характеризується як сфера суспільних відносин, спрямована на забезпечення засадничих умов функціонування особи та суспільства, а також на захист національних цінностей і інтересів від різноманітних загроз [2, 87]. Відповідно, і в Україні відбувся зсув у розумінні національної безпеки, яка тепер включає захист національних інтересів та цінностей, а не лише держави, як це було тривалий час [3, с. 4, с. 67; 5, с. 148].

Якщо традиційно парламентаризм розумівся як режим, у якому уряд несе політичну відповідальність виключно перед парламентом [6], то нині він став більшою мірою тлумачитися через призму таких його характеристик, як: 1) прозорість парламенту та важливість участі громади у процесі ухвалення рішень (сучасні парламенти прагнуть забезпечити більшу

відкритість своєї діяльності та сприяти залученню громадськості до процесу прийняття рішень); 2) мультикультуралізм і гендерна рівність (зростаюча увага суспільства зосереджується на включенні різних груп і соціальних верств у політичний процес; сучасні парламенти намагаються враховувати інтереси різних етнічних груп, релігій, а також забезпечувати рівні можливості для чоловіків і жінок); 3) гнучкість у прийнятті рішень (постійна потреба адаптуватися до змін у соціальних та економічних умовах зумовлює пошук ефективних і гнучких моделей парламентської діяльності); 4) технологічні інновації: використання сучасних технологій для покращення комунікації між парламентарями та громадянами, проведення виборів, підвищення ефективності законодавчого процесу [7, с. 65-71]. Зокрема, прийнято вважати, що парламентаризм в Україні відіграє критичну роль у забезпеченні національної безпеки через законодавчу підтримку, контроль та залучення громадянського суспільства [4, с. 69]. У сучасній концепції ключовими ознаками парламентаризму вважаються такі, як 1) легітимність законодавчого органу; 2) парламентарна незалежність; 3) баланс політичних сил в парламенті та наявність опозиції; 4) підзвітне правління [8, с. 69]. Всі вони по-різному співвідносяться з потребами забезпечення національної безпеки та реалізуються в парламентських процедурах.

У більшості наукових праць взаємозв'язок між національною безпекою та парламентаризмом зазвичай вважається закономірним та позитивним явищем. Так, новітні дослідження в галузі «глобального парламентаризму» ґрунтуються на ідеї, що безпосередня участь парламентів у безпекових справах є реакцією на процеси глобалізації й регіональної інтеграції, які поступово стерли межу між внутрішньою та зовнішньою політикою, внутрішньою і зовнішньою безпекою [9, с. 105-120]. Відповідно, дві третини існуючих міжпарламентських органів було створено після кінця 1980-х років [10, с. 255-271]. У сфері безпеки численні міжпарламентські органи, що з'явилися після Другої світової війни (наприклад,

парламентські асамблеї НАТО, ЗЄС, ОБСЄ чи Ради Європи), здебільшого були відповіддю на вимоги посилити демократичний контроль за міжурядовими організаціями [11, с. 139-157].

Загалом, традиційний підхід у теоретико-правовому сенсі може бути описаний наступним чином. Парламент, згідно з ним, відіграє ключову роль у забезпеченні національної безпеки через прийняття законів та ухвалення політичних рішень. Засідання парламенту дають змогу обговорювати питання, пов'язані з обороною країни, та здійснювати заходи, спрямовані на підвищення безпеки громадян. Одним із головних завдань парламенту є ухвалення оборонного бюджету, який забезпечує фінансування діяльності армії, спеціальних служб та інших органів, відповідальних за національну безпеку. Під час дебатів парламентарії намагаються знайти оптимальні рішення, які гарантують ефективний захист країни. Парламент також ухвалює рішення щодо співпраці з іншими державами у рамках військових союзів та міжнародних організацій, що займаються безпекою. Завдяки активній участі в міжнародній оборонній політиці, держава може ефективніше захищати свої інтереси та брати участь у глобальних заходах, спрямованих на запобігання збройним конфліктам. Нарешті, важливу роль у забезпеченні національної безпеки відіграє також парламентський контроль за органами, відповідальними за оборону країни. Парламент моніторить діяльність армії, спеціальних служб та інших установ, залучених до забезпечення безпеки, що дозволяє запобігати зловживанням та більш ефективно реагувати на загрози. Підсумовуючи, можна дійти висновку, що парламент, за цією концепцією, виконує ключову роль у забезпеченні національної безпеки через ухвалення відповідних законів, прийняття політичних рішень та контроль над органами оборони. Завдяки активній участі парламентаріїв, держава може ефективніше захищати свої інтереси та гарантувати безпеку громадянам.

Основна вада вищенаведеного алгоритму визначення співвідношення парламентаризму та національної безпеки полягає, на наш погляд, в активності пер-

шого і пасивності другого явища: безпека постає лише об'єктом парламентської діяльності. Між тим, виключати зворотній вплив на розвиток парламентаризму з боку національної безпеки не можна. Більше того, часто саме безпекові міркування, потреби та виклики можуть призвести до трансформації юридичної природи самого парламенту, а відтак у довготривалій перспективі визначити тренди еволюції парламентаризму в цілому.

Крім того, у традиційній концепції, контури якої наведені вище, парламентаризм розглядається як явище, що традиційно, зазвичай, певним чином протистоїть виконавчій владі у здійсненні безпекової політики, лімітує виконавчу владу та реалізує контроль над нею у конституційно й законодавчо встановлених формах. При цьому в дослідженнях парламентаризму використовуються різні поняття, які поєднують формальні повноваження і фактичну активність. Наприклад, у зарубіжній науковій літературі розрізняють «спроможність і мотивацію» парламентів [12, с. 261-281], «авторитет, здатність і ставлення» [13] або різні виміри «парламентського утвердження» [14, с. 507-526], однак ці концепти здебільшого зосереджують увагу на внутрішніх характеристиках парламентів, а не на тому, як ці якості співвідносяться саме з виконавчою владою у безпековій сфері. Не заперечуючи проти такого підходу, слід визнати, що за його домінуванням приховується явне протиставлення законодавчої та виконавчої влади, за якого втрачається системна єдність національної безпеки та безпекової політики держави. Вочевидь, поза розподілом влади, який, безумовно, має місце на рівні національної безпеки як конституційний концепт, більш вагомими є ті інструменти та механізми, які зв'язують законодавчу та виконавчу владу воєдино, сприяючи системній єдності національної безпеки та безпекової політики держави в цілому. Так само існує згода, що «вплив» парламентів на політику безпеки є важливою змінною і що цей вплив не зводиться лише до сприйняття чи відхилення урядових пропозицій. Проте немає узгодженості щодо того, як операціоналізувати й вимірювати парламентський вплив на

виконавчу владу у безпековій сфері. Відтак, як нам видається, сучасні уявлення про співвідношення парламентаризму та національної безпеки не повинні вичерпуватися формальним аналізом співвідношення повноважень законодавчої та виконавчої влади в безпековій сфері, але і враховувати інші чинники щонайменше у трьох напрямках.

По-перше, поряд із формально-юридичними, неформальні джерела парламентського впливу на політику безпеки заслуговують на більш систематичну увагу, оскільки значення парламентів у сфері національної безпеки часто залежить від контекстуальних факторів і окремих осіб, що ухвалюють рішення, зокрема від сталості (стабільності) парламентської коаліції, єдності стратегічних поглядів коаліції та позиції у сфері національної безпеки [15, с. 20-41], сталості політики у сфері національної безпеки та оборони, наявності ресурсів для фінансування проактивної (амбіційної) чи ретроактивної (консервативної) політики у сфері національної безпеки.

По-друге, необхідно враховувати системне розуміння наслідків парламентської участі у політиці безпеки, що відбувається у ході співпраці з органами виконавчої влади, які надають необхідну первинну інформацію для ухвалення стратегічно важливих безпекових рішень парламенту, починаючи від укладання військових союзів і до надання згоди на введення в країні режиму війни або воєнного стану. Така співпраця об'єктивно є дедалі щільнішою, що наочно підтверджує тезу про народження «експертотократії» у парламентських органах та у виконавчій владі [16, с. 751-757]. Формування експертотократії в сучасних парламентах відбувається в міру того, як ці інституції все більше покладаються на експертні ресурси для вирішення складних безпекових питань. Це сприяє більш обґрунтованому прийняттю рішень, але водночас породжує занепокоєння щодо можливої неявної домінації експертів, не наділених представницькими повноваженнями. Такий процес, зокрема, зумовлений розвитком «суспільства знань», де зростання обсягів інформації потребує спеціалізованих знань для ефективного управління,

часто за участю парламентських дослідницьких служб, спеціалізованого персоналу та зовнішніх експертних консультацій. Парламенти формалізують цей процес через професійний апарат і використання інструментів на основі даних, але водночас стикаються з викликом — поєднувати експертний внесок із демократичною підзвітністю, що проявляється, зокрема, у зростанні «технократичних» викликів демократії.

По-третє, слід враховувати, яким чином політика національної безпеки в рамках парламентського розгляду та ухвалення рішень підлягає принципам транспарентності і яким чином це суміщається з елементами таємності, секретності інформації, яку парламентарії не повинні розголошувати. Іншими словами, безпекові умови можуть суттєво деформувати режим роботи парламенту, зокрема сприяти відходу від сталих демократичних процедур відкритого обговорення до обговорення і прийняття рішень у закритому режимі, до чого час від часу вдаються і найдемократичніші парламенти світу. При цьому важливо враховувати й інший аспект: за сучасних умов безпековий дискурс дедалі більше стає фаховим у вузькому розумінні цього слова, що важко суміщається з політизацією розгляду питань у парламенті. Наскільки фаховими будуть парламентські рішення, якщо вони обговорюватимуться як звичайні політичні питання, без додаткового залучення експертних інституцій. Проблема конфіденційності стає дедалі гострішою, зокрема коли йдеться про парламентський нагляд над сферою розвідки. Це досить делікатна сфера, і тому кожен парламент, знову-таки, повинен розробляти свій власний підхід у цій сфері [17, с. 20].

Наразі парламент продовжує зберігати в державному механізмі роль і значення ключової демократичної інституції. Мірою наростання зовнішніх та/або внутрішніх загроз і викликів парламенти щоразу більше занурюються у вивчення безпекових питань, які мають наскрізний характер, починаючи від проблем воєнної і закінчуючи питаннями демографічної, продовольчої та екологічної безпеки. Зростання чисельності об'єктів національ-

ної безпеки призводить до поширення «безпекового поля» на мало не всі сфери суспільного і державного життя, активно всотуючи й міжнародно-правові, по суті, глобальні аспекти. Зважаючи на це, роль парламентів у сфері національної безпеки неухильно зростає, хоча на практиці це не призводить до якісного зсуву у прийнятті зважених та раціональних рішень, якщо вони не спираються на владу експертів, яка стає де-факто необхідним допоміжним чинником у парламентській діяльності. При цьому парламент не втрачає свого значення агрегатора та ретранслятора суспільних умонастроїв, не враховуючи які не можливо побудувати й реалізувати суспільно виправдану безпекову політику. На цьому тлі дивує, що роль парламентів у формуванні та реалізації політики безпеки отримала в попередніх дослідженнях незначну увагу.

Незалежно від типу та стану розвитку демократії в різних країнах, парламенти є надзвичайно важливими представницькими інституціями, що посідають центральне місце в системі влади, де інтегруються публічні дебати та процес ухвалення рішень щодо політичних правил. Якщо ключовим механізмом демократичного миру є те, що уряди мають враховувати переваги населення, то саме парламенти відіграють важливу роль у цьому механізмі, представляючи та артикуючи інтереси виборців. Між тим, і порівняльні дослідження парламентів приділяли незначну увагу їхній ролі у сфері безпеки, зосереджуючись переважно на законодавчих функціях, питаннях внутрішньої політики чи ролі парламентів у процесах демократизації. Здебільшого безпекові питання не формують окремого дискурсу на парламентському рівні, за винятком країн, які ведуть бойові (воєнні) дії. У цьому випадку такий дискурс підлягає активному перевлаштуванню: вся законодавча діяльність підпорядковується безпековим імперативам, а цінність кожного схвалюваного парламентом рішення вимірюється його спроможністю зробити додатковий внесок у політику безпеки і оборони, зокрема відсічі ворогу. Приклад України є чи не найпоказовішим у цьому плані. Правовий режим воєнного стану

є спільним продуктом правотворчості двох суб'єктів – Президента та Верховної Ради України, які тим самим поділяють відповідальність перед суспільством за належне функціонування всього державного механізму в умовах війни. Як показують дослідники, в умовах воєнного стану Верховна Рада України значно посилила свій вплив на сферу державного управління, інтенсифікувавши прийняття законів у сфері забезпечення національної безпеки і оборони, зміцнення обороноздатності держави, посилення підтримки Збройних Сил України і в цілому всієї воєнної організації держави, зміцнення захищеності критичної інфраструктури, посилення міжнародної складової в системі заходів з протидії російській збройній агресії [18, с. 70]. Вважаємо, що це не одиничний випадок, а цілком закономірне явище відображення зростання ролі парламентів у сфері забезпечення національної безпеки. Утім, відкритим є питання про роль і місце парламенту в мобілізаційній моделі державного управління суспільними справами, що супроводжується масованим обмеженням прав і свобод громадян.

Тривалий час обмеження парламентської ролі у сфері національної безпеки виправдовували аргументами, які зводилися до того, що безпекові питання диктують необхідність ухвалення оперативних рішень, особливо в умовах війни, на що парламент неспроможний в силу його «законообговорюючого» характеру. Крім того, додатковим аргументом було те, що парламентське обговорення безпекових питань вважалося недоречним чи навіть зайвим з міркувань таємності. Тим самим парламентські процедури сприймаються як занадто громіздкі для сфери безпеки, де потрібні швидкі управлінські рішення. Нарешті, передбачалося також, що питання безпекової політики цікавлять громадян менше, ніж внутрішня політика [19, с. 543].

Проте всі ці аргументи піддаються спростуванню. Необхідність ухвалення оперативних рішень зовсім не означає, що парламент неспроможний на їх ухвалення. Цьому можуть слугувати спеціальні парламентські процедури, які б існували в умовах воєнного стану (процедури скороче-

ного обговорення, обмеження висвітлення діяльності парламенту тощо), що в тому чи іншому вигляді були задіяні, зокрема в Україні в останні роки. Звичайно, вони не набули повноцінної формалізації на законодавчому рівні, проте це можна і потрібно зробити, аби пристосовувати надалі парламент України до умов функціонування за екстраординарних обставин. Питання, що становлять державну таємницю, відповідно, можуть і повинні обговорюватися парламентом у режимі закритого засідання (останнє має бути все ж певним виключенням, а не правилом для суспільства, і застосовуватися має за відповідної потреби), що знов-таки спроможний продемонструвати український парламент. При цьому міркування таємності обговорення мають суміщатися з позиціями забезпечення безпеки самого парламенту та парламентаріїв, адже загроза їх життю за умов воєнного стану є загрозою існуванню самої парламентської інституції. І тут держава має подбати про належний рівень безпеки цієї інституції [20] як єдиного органу законодавчої влади, який не вправі транслювати свої повноваження жодному іншому органу чи посадовій особі.

Для сфері національної безпеки висвітлення ролі парламенту має сприяти кращому розумінню того, який внесок роблять парламентські інституції у використання сили демократичними державами. Адже досі застосування такої сили вважалося традиційним атрибутом виконавчої влади, яка протиставлялася законодавчій особливо в рамках абсолютизованої концепції парламентського контролю над воєнною організацією держави. Між тим, для узгодженої безпекової політики більше значення має напрацювання алгоритмів проведення узгодженої між законодавчою та виконавчою владами безпекової політики на основі спільного розуміння безпекових пріоритетів, які мають знаходити послідовне втілення і розкриття на рівні стратегічних документів у сфері національної безпеки. Це дасть змогу повніше зосереджуватися на ролі, яку парламенти можуть відігравати в демократичній легітимності політики безпеки. Посилення присутності парламенту у сфері національної

політики можна помітити і на прикладі таких явища, як «юридизація міжнародної політики» та «криміналізація воєнних дій» [21], що були б неможливими поза парламентськими рішеннями.

Існують й інші потенційні наслідки парламентської участі, які виходять за межі безпосереднього впливу на безпекову політику. Зосередившись на відносинах між законодавчою та виконавчою владою, багато дослідників втратили з поля зору той факт, що парламенти мають і інші функції, окрім безпосереднього обмеження виконавчої влади. Найважливішою з них є те, що вони також представляють і сприяють публічному обговоренню політики. Коректне уявлення про цей напрям парламентської участі може закласти основу для вирішення важливих теоретико-правових підходів щодо загального формату парламентської участі у сфері національної безпеки. Нагадаємо, що протягом тривалого часу політичні теоретики вважали політичні дебати про зовнішню та безпекову політику проблематичними і стверджували, що цю сферу слід залишити за виконавчою владою, як, наприклад, відомий британський мислитель XVII ст. Дж. Локк [22] у своєму Другому трактаті про урядування. Однак демократична теорія сьогодні підкреслює загальну необхідність публічних дебатів і публічного обґрунтування та розглядає поширення цих дебатів у сферу безпеки як загалом корисне й необхідне явище.

Сучасні деліберативні теорії демократії стверджують, що демократично легітимна політика, що її продукують парламенти, потребує публічного обґрунтування і роздумів. Можна стверджувати, що парламенти мають особливо важливе місце в таких процесах. Як «сильні публічні інституції», вони поєднують публічне обговорення політики у представницькому форумі з владою ухвалювати обов'язкові рішення [23, с. 675-690; 24, с. 75]. На відміну від інших форумів для публічних дебатів, парламенти «пов'язують обґрунтування, з одного боку, з публічним контролем і політичною рівністю, з іншого» [25, с. 1141]. У подібному дусі вчені Копенгагенської школи виступають за «десек'юритизацію» безпе-

кових питань, тобто за перенесення цих питань у сферу обов'язкових публічних дебатів [26, с. 55-59]. Хоча цей результат рідко формулюється явно, парламентські процедури можуть забезпечити шлях для такої «десек'юритизації», оскільки вони передбачають уповільнення політичних процесів і пропонують можливість відкритого оскарження виконавчої політики опозицією.

У центрі таких аргументів на користь включення парламентів у процес ухвалення рішень щодо безпеки лежить їхня роль як форумів для дебатів, суперечок і обґрунтувань законодавчих рішень. При цьому, з одного боку, залучення парламентів до дебатів щодо політики безпеки цілком може призвести до надмірної політизації національної безпеки, що є небажаним результатом. Це може створити тиск на виконавчу владу, щоб вона публічно обґрунтовувала свою політику, і надати опозиції можливість перевірити аргументи уряду та шукати громадську підтримку для своєї власної позиції. Проте може статися і протилежне: логіка безпеки може поширитися на парламентську сферу. Відповідно, парламентські дебати можуть стати «притлумленими» у сфері безпеки, а політичні партії можуть відчувати тиск, щоб демонструвати національну єдність перед обличчям потенційних загроз національній безпеці.

З урахуванням цих загроз політика безпеки в демократичних парламентах має вдаватися до своєрідного балансування між загрозами надмірної політизації та символічної єдності. Така політика має бути публічно обґрунтованою, і парламент являє собою інституцію, створену як форум для такого обґрунтування та для притягнення виконавчої влади до відповідальності за її політику. Хоча ці можливості загалом визначаються їхніми конституційними повноваженнями та партійною належністю, відносини між законодавчою та виконавчою владою у цій сфері є гнучкими та динамічними. Вони регулюються як членами парламенту, так і представниками виконавчої влади, а успіх парламентаріїв у донесенні своєї позиції залежить від низки неформальних і ситуативних чинників, зокрема від рис особистості

лідера уряду та вміння обох сторін використовувати можливості, що виникають, наприклад, унаслідок коаліційної динаміки, компетенцій в інших сферах або доступу до медіа. Цей результат не означає, що парламенти обов'язково становлять потужні безпосередні обмеження для урядових дій. Їхній вплив може бути мінімізований міжнародним тиском, а рівень політичних суперечок щодо питань безпеки в межах парламентських процедур видається обмеженим, особливо після ухвалення стратегічних рішень.

Парламенти часто виявляються активними суб'єктами зміцнення безпекового середовища через укладення різноманітних колективних безпекових угод із зарубіжними державами. Будь-яке парламентське рішення про приєднання до організації безпекового співробітництва, а особливо — до колективної оборонної організації, має значний вплив на стан національної безпеки країни. У принципі, таке співробітництво зміцнює національну безпеку, оскільки забезпечує колективний «кулак» проти зовнішніх загроз. Проте членство має і свою ціну: держава буде зобов'язана пристосовуватися до цілей і вимог альянсу, що обмежує її можливості у формуванні власної політики національної безпеки. Крім того, це впливатиме на парламентський нагляд, оскільки процес ухвалення рішень частково переноситься з національного рівня на міжнародний [27].

В умовах підвищення рівня загроз потреби національної безпеки можуть активно впливати ролі та функції парламентів. Зокрема, може відбуватися зміщення від контролю до дії: парламенти можуть виявитися змушеними балансувати між контрольною функцією та необхідністю оперативного реагування у кризових ситуаціях, що часто веде до зосередження на поточних рішеннях замість довгострокового стратегічного мислення. З другого боку, безпекові потреби можуть зумовити розвиток спеціалізованих механізмів контролю: парламенти створюють спеціальні комітети з питань розвідки та безпеки для нагляду за діяльністю відповідних служб, хоча ефективність цих механізмів варіюється залежно від країни. Нарешті, посилення загроз у безпеко-

вій сфері зумовлює необхідність розвитку кадрових та ресурсних спроможностей парламентів. Вони мають розвивати власний експертний потенціал — через навчання, аналітичну підтримку та зв'язок між політичною стратегією, правовою доктриною та бюджетними ресурсами.

Висновки і пропозиції. У сучасному світі забезпечення національних інтересів держави безпосередньо пов'язане з політикою національної безпеки. Роль парламенту у цій сфері є незамінною для підтримання демократичних цінностей, забезпечення підзвітності та балансування потреб національної безпеки з індивідуальними правами. Створюване парламентом безпекове законодавство та безпекові інституції, реалізація сильного парламентського контролю над ними, формування оборонного бюджету та контролю за його реалізацією, розширення міжнародно-правових механізмів національної безпеки є усталеними каналами створення демократичної, прозорої, адаптивної й ефективної системи національної безпеки. Для цього насамперед важливо розвивати законодавчу владу на основі міжнародних стандартів і місцевих умов, наділяти її необхідними повноваженнями та чітко визначати її завдання.

Створення та підтримання спроможності парламентської інституції, яка відповідає вимогам демократії, є одним з найважливіших завдань, що стоять перед кожною сучасною державою. Сьогодні парламент, відповідальний за діяльність держави, має протистояти різноманітним економічним, соціальним і політичним викликам у світі та стати однією з ключових інституцій публічної влади, що забезпечують ефективний і демократичний цивільний контроль над питаннями безпеки та оборони. При цьому питання національної безпеки нині розглядаються з набагато ширшої перспективи, ніж у недалекому минулому. Сьогодні національна безпека — це не лише захист від військових загроз і збройних нападів, а й одна з головних пріоритетних цілей і завдань кожної держави. Поняття національної безпеки є дуже широким і охоплює різні питання: захист від епідемій та інфекційних хвороб, боротьбу з тероризмом і організова-

ною злочинністю, забезпечення безпеки «захищеного громадянина» та надійного продовольчого постачання, запобігання катастрофічним змінам клімату тощо. Через зростання глобалізації країни стають більш залежними від зовнішнього світу. Кожна країна вирішує проблеми, що виникають зі специфіки її розвитку, наявних ресурсів та можливостей взаємодії з іншими державами.

Парламент відіграє важливу роль у підтриманні демократичних традицій і процесу цивільного контролю, забезпечуючи безперервне функціонування інституційної системи державного управління, а також створення безпекового законодавства з урахуванням домінантних позицій громадянського суспільства. За сучасних умов його роль у забезпеченні національної безпеки об'єктивно зростає і вже не може бути зведена ані до створення законодавства, ані до здійснення парламентського контролю у сфері безпеки, ані до реалізації екстраординарних безпекових повноважень парламенту в умовах воєнного стану. Йдеться передусім не стільки про розподіл влади у безпековій сфері, скільки про налагодження спільних алгоритмів її забезпечення перед лицем численних викликів і загроз як зовнішнього, так і внутрішнього характеру. Тому суб'єктність парламенту та роль парламентаризму загалом потребують глибокого концептуального переосмислення з урахуванням наявних завдань у безпековій сфері, а також у зв'язку з пошуками алгоритмів вироблення і реалізації єдиної безпекової політики держави, яка були б незалежною від мінливих констеляцій політичних сил усередині парламенту та забезпечувала б континуїтет національних інтересів і безпекових пріоритетів у сучасних умовах та в майбутньому.

Список використаної літератури:

1. Dieterich S., Hummel H., Marshall S. Parliamentary War Powers: A Survey of 25 European Parliaments. Електронний ресурс. URL: https://www.files.ethz.ch/isn/122963/OP21_FINAL.pdf.
2. Мунтян Л. Концепт «національна безпека» в категоріальному апараті публічного управління. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2025. № 27. С. 87–106.

3. Смоляннюк В. Національна безпека незалежної України: осягнення сутності. *Політичні дослідження*. 2021. № 1. URL: <https://doi.org/10.53317/2786-4774-2021-1-10>.
4. Баликіна-Галанець Л. І. Соціальний вимір парламентаризму у забезпеченні національної безпеки України: теоретичні та практичні аспекти. *Legal Bulletin*. 2025. № 2 (16). С. 65–71.
5. Хаустова В. Є., Трушкіна Н. В. Теоретичні підходи до визначення сутності поняття «національна безпека» та її складових. *Проблеми економіки*. 2024. № 4 (62). С. 134–153.
6. Davidsson S. How Parliamentarism Developed in Western Europe. *British Journal of Political Science*. 2025. 55: e53. URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/how-parliamentarism-developed-in-western-europe/1E78DF9336AB6B00455BB04BF608CFA2>.
7. Pyroha I. S., Prodan V. I. Modern concepts of parliamentarism in science constitutional law. *Legal Bulletin*. 2025. № 2 (16). С. 65–71.
8. Дубас В. Європейські стандарти сучасного парламентаризму (за позиціями Європейської Комісії «За демократію через право»). *Український часопис конституційного права*. 2019. № 2. С. 60–73.
9. Costa O., Stavridis S., Dri C. (eds.) *Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization*. Basingstoke : Palgrave, 2013.
10. Stavridis S., Jančić D. Introduction: The Rise of Parliamentary Diplomacy in International Politics. *The Hague Journal of Diplomacy*. 2016. Т. 11. С. 105–120.
11. Šabic Z. Building Democratic and Responsible Global Governance: The Role of International Parliamentary Institutions. *Parliamentary Affairs*. 2008. Т. 61 (2). С. 255–271.
12. Wagner W. Rationales of Inter-Parliamentary Cooperation in European Security Politics. У : Raube K., Wouters J., Müftüler-Bac M. (ред.) *Parliamentary Cooperation and Diplomacy in EU External Relations*. Cheltenham ; Northampton : Edward Elgar Publishing, 2019. С. 139–157.
13. Auel K., Christiansen T. After Lisbon: National Parliaments in the European Union. *West European Politics*. 2015. Т. 38 (2). С. 261–281.
14. Born H., Hänggi H. The Use of Force under International Auspices: Strengthening Parliamentary Accountability. Geneva : DCAF, 2005. Policy Paper No. 7. Електронний ресурс. URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/pp07_use-of-force.pdf.
15. Roederer-Rynning C. Parliamentary Assertion and Deep Integration: The European Parliament in the CETA and TTIP Negotiations. *Cambridge Review of International Affairs*. 2017. Т. 30 (5–6). С. 507–526.
16. Wagner W., Herranz-Surrallés A., Kaarbo J., Ostermann F. The party politics of legislative-executive relations in security and defence policy. *West European Politics*. 2016. Т. 40 (1). С. 20–41.
17. Romanenko I. B., Bogdanov S. I., Sultanov K. V., Voskresenskiy A. A. Expertocracy: Information and Power. У : Shipunova O. D., Bylieva D. S. (eds.). *Professional Culture of the Specialist of the Future & Communicative Strategies of Information Society. European Proceedings of Social and Behavioural Sciences*. Т. 98. 2020. С. 751–757.
18. Лелло Ж. Демократичний контроль за сферою безпеки та оборони: досвід Парламентської Асамблеї НАТО. У : *Роль парламенту в сфері національної безпеки та оборони* : матеріали міжнародного круглого столу Україна – НАТО (Київ, 26 березня 2007 р.). Київ : НІПМБ, 2007. С. 15–23.
19. Крейденко В., Григорович Л. Особливості функціонування Верховної Ради України як суб'єкта державно-управлінських відносин в умовах воєнного стану: питання теорії та практики. Наукові праці МАУП. Політичні науки та публічне управління. 2023. № 5 (71). С. 67–73.
20. Raunio T. Legislatures and foreign policy. У : Martin S., Saalfeld T., Strøm K. W. (eds.). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford : Oxford University Press, 2014. С. 543–566.
21. Cîrlig C.-C. Policing in national parliaments. How parliaments organise their security. Електронний ресурс. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/679072/EPRS_BRI\(2021\)679072_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/679072/EPRS_BRI(2021)679072_EN.pdf).
22. DeRosa M. B., Regan M. C. Deliberative Constitutionalism in the National Security Setting. Електронний ресурс. URL: <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3122&context=facpub>.
23. Locke J. *The Second Treatise of Government*. New York : Barnes & Noble, 2004. 154 с.

24. Brunkhorst H. Globalising democracy without a state: weak public, strong public. *Millennium: Journal of International Studies*. 2002. T. 31, № 3. C. 675–690.
25. Fraser N. Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy. *Social Text*. 1990. № 25/26. C. 56–80.
26. Lord C. The political theory and practice of parliamentary participation in the Common Security and Defence Policy. *Journal of European Public Policy*. 2011. T. 18 (8). C. 1133–1150.
27. Behnke A. *Nato's Security Discourse after the Cold War: Representing the West*. London : Routledge, 2013. 248 c.
28. Oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices. *Електронний ресурс*. URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ipu_hb_english_corrected.pdf.

Zahumenna Yu. O. Parliamentarism and National Security: A Theoretical and Legal Discourse

The article is devoted to exploring the current correlation and interaction between the phenomena of parliamentarism and national security in contemporary legal discourse, taking into account existing political and legal trends in the development of both parliamentary institutions and security mechanisms. The shortcomings of traditional concepts of interaction between parliamentarism and national security are identified. The necessity of applying a broader theoretical and legal approach to understanding this issue—one grounded in innovative concepts of parliamentarism and national security—is substantiated. It is demonstrated that the role of parliament in the security sphere is indispensable for upholding democratic values, ensuring accountability, and balancing national security needs with individual rights. Security legislation and security institutions established by parliament, the implementation of strong parliamentary oversight over them, the formation of the defence budget and oversight of its execution, as well as the expansion of international legal mechanisms of national security, constitute well-established channels for building a democratic, transparent, adaptive, and effective national security system. It is argued that creating and maintaining the capacity of a parliamentary institution that meets the requirements of democracy is one of the most important tasks facing every modern state. It is proven that under current conditions, the role of parliaments in ensuring national security is objectively increasing and can no longer be reduced solely to law-making, parliamentary oversight in the field of security, or the exercise of extraordinary security powers under martial law. The issue concerns not so much the distribution of powers in the security sphere as the establishment of joint algorithms for ensuring security in the face of numerous external and internal challenges and threats. Therefore, the agency of parliament and the role of parliamentarism as a whole require deep conceptual reconsideration, taking into account existing tasks in the security domain, as well as the search for algorithms for formulating and implementing a unified state security policy—one that would be independent of shifting constellations of political forces within parliament and would ensure the continuity of national interests and security priorities under present-day conditions and in the future.

Key words: parliament, parliamentarism, separation of powers, national security, security legislation, security policy, parliamentary procedures, parliamentary oversight.